

# A VÁLASZTÓJOG VÉDELME AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGÚJABB GYAKORLATÁBAN

A választójog alapjogi jellege ma már a gyakorlatban és a szakirodalomban is általánosan elismert tény. Ebből az alapjogi jellegből következik e politikai részvételi jog kikényszeríthetősége, illetve védelmének szükségessége is. A választójog mint alapjog védelmében kiemelkedő szerepet játszanak a bírósági szervek; mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokat tekintve. A magyar alkotmányjogi szabályozás a választási bíraskodást a rendesbíróságra telepítette, amelyek a választási szervek döntéseit az egyedi ügyekben felülvizsgálják. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz rendszerének 2012-ben hatályba lépő átalakításával<sup>1</sup> egyidejűleg nyilvánvalóvá vált, hogy – alapjogi jellegéből következően – ez a jogvédelmi eszköz a választójog védelmére is igénybe vehető. A választójog azonban, elsősorban a gyakorlásának időhöz kötöttsége miatt, speciális a többi alapjoghoz képest. Ennek megfelelően a jogalkotó a választójoggal összefüggő alkotmányjogi panaszra vonatkozóan speciális szabályokat alkotott, amelyeket két országgyűlési, egy önkormányzati és egy európai parlamenti általános választáshoz, valamint számos időközi választáshoz kapcsolódóan már a gyakorlatban is alkalmazhatott a testület. Írásunkban e jogintézmény szabályozását és gyakorlatát vizsgáljuk, arra keresve a választ, hogy alkalmas eszköz-e az alkotmányjogi panasz a választójog védelmére.

Tanulmányunk első részében a választójog alapjogi jellegére és védelmére vonatkozó dogmatikai áttekintést adunk. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy a hatályos jogi szabályozás milyen szerepet szán az Alkotmánybíróságnak a választójog védelmében. A tanulmány központját a harmadik rész jelenti, amely a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) hatálybalépésétől kezdve vizsgálja az Alkotmánybíróság gyakorlatát, sorra véve a választási tárgyú alkotmányjogi panaszokat. A teljes körű esetjogi vizsgálat bemutatja a befogadási gyakorlatot, és részletes elemzést ad az érdemben elbírált választójogi alkotmányjogi panaszok ügyében hozott döntésekről is. Végül záró gondolatként azt elemezzük, hogy milyen szerepet tölt be az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokon keresztül a választójog védelmét illetően a gyakorlatban.

## A VÁLASZTÓJOG ALAPJOGI JELLEGE ÉS VÉDELME

A választójog kettős természetű jog, azaz két irányból vizsgálható.<sup>2</sup> Egyrészt a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze, amely ahhoz szükséges, hogy a népszuverenitáson nyugvó demokráciában létrejöjjön a népképviseleti szerv. Másrészt a választójog politikai részvételi jog; azaz alapjog is. A választójog ebben a megközelítésben az állampolgár – alkotmányosan és nemzetközi emberi jogi dokumentumok által is elismert – alanyi joga, amely az alapjogok korlátozására irányadó szabályok szerint korlátozható. A választójog tartalmával kapcsolatos klasszikus felosztás szerint megkülönböztetjük annak aktív (szavazáshoz való jog) és passzív (választhatósághoz való jog) oldalát, valamint ide soroljuk az ajánlás jogát is.<sup>3</sup>

A választójog alapjogi jellegéből következik, hogy az államnak nem elég tiszteletben tartania, hanem meg is kell teremtenie a gyakorlásának feltételeit, elsősorban szabad választások tartása révén. Ahhoz azonban, hogy a választójog valódi jogosultság legyen, kikényszeríthetőnek és érvényesíthetőnek is kell lennie. Ezért szükséges, hogy működjenek olyan intézmények és eljárások, amelyek lehetővé teszik a választójog védelmét.

A választójog védelmében elsősorban az alapjogvédelemre létrehozott szervek játszanak szerepet, így alapvető fontosságú a hazai mechanizmusok közül a bírói jogvédelem, amely kiegészül az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának tevékenységével. A hazai jogvédelmi fórumok mellett a választójog védelmének alapvető formáját jelentik az univerzális és regionális nemzetközi egyezmények, és a végrehajtásuk ellenőrzésére létrehozott szervek tevékenysége.

A választójog védelméről két megközelítésben beszélhetünk. Szűkebb értelemben a választójogosultság közvetlen védelme tartozik ide, amikor az egyén alanyi joga élvez védelmet az alkotmányellenes beavatkozással szemben. Itt hagyományos értelemben vett alapjogvédelemről van szó, mivel az alapjog megsértésével az alanyi jog az igény állapotába kerül. A választójog védelmének tágabb értelmezése, a köz-

vetett védelem azonban magában foglalja azokat a helyzeteket is, amikor a jogorvoslati eszköz a választások tisztaságát, szabadságát védi. Ezekben az esetekben ugyanis az intézményi védelem mellett a választójog mint alapjog védelme is megvalósul. Mind a hazai, mind a nemzetközi jogvédelem esetén egy-egy szerre látják el az egyes szervek a választójog mint alapjog alanyi jogi védelmét, valamint az intézményvédelmi tevékenységet.<sup>4</sup> Tanulmányunkban a választójog védelmének fogalmát ez utóbbi, tágabb értelmében használjuk.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZEREPE A VÁLASZTÓJOG VÉDELMEBEN

Az Alkotmánybíróság a választójog – fenti, tágabb értelemben vett – védelmét több hatáskörében is megvalósítja. A választójog és a választási alapelvek érvényesülését segíti elő bizonyos ügyekben az előzetes normakontroll,<sup>5</sup> az utólagos absztrakt normakontroll,<sup>6</sup> valamint a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll.<sup>7</sup> Ezen közvetett alapjogvédelmi eszközök közé tartozott korábban az Alkotmánybíróság önálló hatáskörét képező, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása is, amely ma már csak jogkövetkezményként él tovább.<sup>8</sup>

A választójog mint alapjog legközvetlenebb alkotmánybírói védelmi eszköze azonban az alkotmányjogi panasz, melynek elsődleges célja a szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelm orvosolása.<sup>9</sup> Ugyanakkor az Alkotmánybíróság objektív jogvédelmet is ellát, ami túlmutat a panaszos konkrét egyedi ügyén: az alkotmányjogi panasz elbírálásán keresztül az alapjogok tartalmát konkretizálja, értelmezi.<sup>10</sup>

A választójog védelmében szerepet játszik mindhárom – az Abtv. 26. § (1) bekezdése, 26. § (2) bekezdése és 27. §-a szerinti – panasztípus.<sup>11</sup> A választójog többi alapjogtól való eltéréséből fakadóan azonban speciális szabályokkal szükséges kiegészíteni a panaszeljárást, hogy azok illeszkedjenek a választójog sajátos természetéhez, így többek között gyakorlásának választásokhoz kötöttségéhez.

Ezeknek a speciális szabályoknak a kiindulópontja a Ve. 233. §-a, de eltérő szabályokat határoz meg az Alkotmánybíróság ügyrendje is.<sup>12</sup> Fontos külön-

ség a panasztípusok között, hogy míg a hagyományos és valódi panasznál felmerül a Ve. speciális szabályokat megállapító 233. §-a alkalmazásának lehetősége, addig ez a közvetlen panasznál fogalmilag kizárt, mivel feltételezne egy bírósági döntést, amely nyomán bekövetkezett a jogsérelm.

A Ve. 233. § (1) bekezdése – a választójog védelmének hatékony gyakorlását lehetővé tevő rövidebb határidő meghatározása mellett – kijelöli a szakasz alkalmazási körét: szükség van egyfelől a választási szerv határozatára, másfelől annak bírósági felülvizsgálata.<sup>13</sup> Habár a bekezdés megfogalmazásából akár következhetne az is, hogy kizárólag bírói döntés támadható, az Alkotmánybíróság a győzteskompenzációt vizsgáló határozatában megállapította, hogy a rendelkezés alkalmazásakor az alapügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossága is vizsgálható.<sup>14</sup>

A Ve. 233. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a befogadásról a beérkezéstől számított három munkanapon belül dönt, a befogadott panaszt pedig további három munkanapon belül érdemben elbírálja. A rendelkezés célja egyértelműen az, hogy

elkerülhetőek legyenek az olyan esetek, amelyek során az elhúzódo eljárás miatt nem tudja a panaszos megfelelően gyakorolni választójogát. Ez a választójognál különösen fontos, hiszen a meghatározott időközönként vagy esemény alkalmával gyakorolható jogot esetleg csak a soron következő választás alkalmával gyakorolhatná legközelebb az érintett. Szintén az eljárás elhúzóadásának megakadályozását szolgálja, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése kizárja az Abtv.

egyres rendelkezéseinek alkalmazását az e szakasz alapján megindított eljárások esetében.<sup>15</sup>

Habár részben eltérő szabályok alapján jár el az Alkotmánybíróság, a Ve. 233. §-a alapján indult panasz nem tekinthető speciálisnak: a meglévő panasztípusokra állapít meg speciális rendelkezéseket, amelyek a választójog védelmének sajátosságait igyekeznek figyelembe venni.<sup>16</sup>

## VÁLASZTÁSI ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK A GYAKORLATBAN<sup>17</sup>

Tanulmányunkban a Ve. 233. § mint a választási tárgyú alkotmányjogi panaszokra megállapított speciális szabály hatálybalépését követően indult alkotmányjogi panasz ügyeket vizsgáljuk, azaz a 2013. május 3. és 2018. május 22. (a tanulmány lezárása)

közötti ügyeket. A hagyományos és valódi alkotmányjogi panaszok mellett a közvetlen alkotmányjogi panasszal is foglalkozunk – noha itt nem alkalmazható a Ve. 233. § –, ugyanis a választójog alkotmányjogi panasszal történő védelméről csak így adható teljes kép.

A vizsgált időszakban a Ve. 233. §-re alapítva 135 választási panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ebből a főttkári előkészítő eljárás során befejezett ügyek száma 9, a visszautasított panaszok száma 109, az érdemi határozattal befejezett ügyek száma 14, az egyéb módon befejezett ügyek száma 2. A 2018-as országgyűlési választásokra kevesebb (15) panasz érkezett, mint a négy évvel korábbira (106), ám az nagyobb az érdemben elbírált panaszok száma száma.

*Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz választási ügyekben*

A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok szempontjából a vizsgált időszak különösen jelentős, hiszen először ezeken a választásokon kellett alkalmazni a megváltozott jogi keretet: az új országgyűlési választási törvényt,<sup>18</sup> valamint az új Ve.-t. Így ekkor kerülhetett sor először e törvények alkotmányossági kontrolljára alkotmányjogi panaszok keretében.

A vizsgált időszakban 48 olyan alkotmányjogi panaszt bírált el az Alkotmánybíróság, amelyet az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapoztak; ezek közül 46 visszautasítással végződött. A panaszok nagy része ugyanakkor átfedésben volt egymással, például 31 panasz támadta a Ve. 224. § (2) bekezdését, azaz a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határidejét.

A támadott jogszabályhely alkalmazásának hiánya miatt utasított vissza számos panaszt az Alkotmánybíróság azokban az esetekben, amikor az érintett hibásan nyújtott be a kifogást a választási bizottsághoz, azt a bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és ezt a döntést támadta meg a panaszos a Kúria előtt. Ezekben az esetekben a panasz tárgyál szolgáló jogszabályhelyek nem kerültek alkalmazásra, csak az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást meg alapozó rendelkezések.<sup>19</sup>

Alaptörvényben biztosított jog sérelmének hiánya önmagában egyik panasz esetében sem volt visszautasítási ok, de amikor az indítványozó más cikkek mellett az Alaptörvény B) cikkét (jogállamiság), R) cikkét (Alaptörvény státusza) vagy T) cikkét (jogszabályok rendszere) is megjelölte, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy azokra nem lehet panaszt alapítani.<sup>20</sup>

Az esetek egy jelentős részében a visszautasítás oka az volt, hogy az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi vizsgálat nélküli elutasítása nyomán a panaszos

sok nem merítették ki a jogorvoslati lehetőségeket. Amikor a panaszos az OEVB döntése elleni fellebbezését elkésztetten vagy hibásan nyújtja be, az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a fellebbezést, a Kúria pedig ezt az elutasítást vizsgálja, nem pedig az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi határozatát. Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben azt állapította meg – a jogszabály alkalmazásának hiánya megállapítása mellett –, hogy a panaszos nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit.<sup>21</sup>

Az Abtv. 29. §-a – amely szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be – szintén jelentős szerepet játszott a visszautasításokban. Erre hivatkozva utasította vissza az Alkotmánybíróság a kötelező ügyvédi képviselő előírását,<sup>22</sup> valamint a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határidejét támadó indítványokat.<sup>23</sup> Szintén ezen az alapon utasította vissza a testület annak az ügynek a vizsgálatát, amelyben az önkormányzati rendelet a Ve. rendelkezésein túlterjeszkedve szűkítette le a plakátolás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság szerint az adott önkormányzati rendelet és a Ve. viszonyának megállapítása a Kúria hatáskörébe tartozik; utóbbi kellően felismerte az ügy alapjogi jelentőségét.<sup>24</sup>

Az érintettség hiánya volt a visszautasítási ok a levélben szavazás jogosultsági körét támadó ügyben.<sup>25</sup> Az indítványozó itt azt kifogásolta, hogy mivel külföldön tartózkodik a szavazás napján, de magyarországi lakcímmel rendelkezik, nem kérheti felvételét a levélben szavazók névjegyzékébe, mert az csak a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők számára nyitva álló lehetőség. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint éppen ezért nem érintett, mivel rá nem lehet alkalmazni a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétel szabályait. A testület ezzel a gyakorlattal tehát minden olyan ügyben kizárta az alapjogvédelem lehetőségét, ahol olyan diszkriminatív szabályokat kellene vizsgálni, amelyek nem bizonyos személyeket zárnak ki effektíve a hatókörükből, hanem bizonyos más személyeknek biztosítanak többletjogosultságokat.<sup>26</sup> A levélben szavazással kapcsolatos jogszabályhely vizsgálatára így csak közvetlen panasz útján kerülhetett sor.<sup>27</sup>

A hagyományos panaszok közül az Alkotmánybíróság érdemben kettőt bíralt el. Az első, győzteskompenzációt tárgyaló esetben az indítványozó az NVB 2014-es országgyűlési választásokat megállapító határozata ellen nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához; utóbbi érdemi vizsgálat nélkül elutasította azt. Maga a befogadás előremutató abban az értelemben, hogy egy nagyon formális megköze-

lítést követve a testület akár „el is tolhatta” volna magától az ügyet – arra hivatkozva, hogy a Kúria nem alkalmazta a Vjt. támadott 15. § (1) bekezdés b) pontját, hiszen érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet.<sup>28</sup> A határozat érdemi érvelése hangsúlyozta az Országgyűlés széles döntési szabadságát a választási rendszer megalkotásával kapcsolatban, valamint kiemelte, hogy az egyenlő választójog elve nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, így a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazandó.<sup>29</sup> Az egyenlő választójog tartalmát kibontó 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot idézve megállapította, hogy míg a formális egyenlőség és a szavazatok lehetőleg azonos súlya alkotmányos követelmény, a ténylegesen egyenlő súly azonban nem az.<sup>30</sup> Ebből kifolyólag a testület az arányosság kérdését teljesen leválasztja az egyenlőség fogalmáról, kijelentve, hogy alkotmányos lehetne egy tisztán többségi rendszer is, „amelyhez képest pedig – *argumentum a maiore ad minus* – minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető [...]”. Nem következett be tehát sem a választójog, sem pedig a diszkrimináció tilalmának alaptörvény-ellenes korlátozása, illetve megsértése.

Amíg a levélben szavazás felülvizsgálatára irányuló indítvány a visszautasítás révén mutat rá a választójog védelmével kapcsolatos hiányosságokra, addig ez a határozat tartalmában kérdőjelezi meg, hogy a testület kész-e, illetve képes-e arra, hogy fellépjen a választójog védelmében. A választójog a választásokon keresztül érvényesül, és a képvisleti demokratikus hatalomgyakorlás szerint működő rendszerekben a népképviselési szerv megalakulásáig tart, az utóbbi összetételében fejeződik ki. Álláspontunk szerint éppen ezért az arányosság és az egyenlő választójog éles elválasztása – és előbbinek teljes mértékben a jogalkotóra bízása – olyan veszélyeket hordoz, amelyek alapján a későbbiekben sérülhet a választópolgárok jelentős csoportjainak a választójoga. A határozat által alkotmányosnak tartott többségi rendszer például azt is eredményezheti, hogy országosan 30-40 százalékos támogatottságú politikai erők megszerzik a parlamenti helyek 80-90 százalékát. Éppen ezért az egyenlő választójog és az arányosság kapcsolatának újragondolását tartjuk fontosnak a választójog jövőbeli hatékony védelme érdekében.<sup>31</sup> Nem értünk egyet a szükségességi-arányossági teszt automatikus kizárásával sem. Szükséges lenne annak levezetése, hogy adott esetben miért nem tartozik a

kérdés az alapjog által védett körbe. Elképzelhetőnek tartjuk ugyanakkor, hogy az egyenlőségnek van a választójog alapjogán túlmutató tartalma,<sup>32</sup> az alapelv és az alapjog ugyanis nagyrészt átfedésben állnak egymással. A határozat nem konzisztens abban sem, hogy az alapelvi hivatkozás tekintetében az indítványt visszautasította, és csak az alapjogi hivatkozás

tekintetében fogadta be, vagyis a befogadáskor mégis elismerte a kérdés alapjogi összefüggéseit.

A másik érdemben elbírált alkotmányjogi panasz a Ve. 197. §-t támadta, amelynek értelmében „ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámláló bizottság a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít”. Az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította. Az Országgyűlés széles mozgásterének hangsúlyozása, valamint a választójoggal kapcsolatos alapvetések megjegyzése mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy a névjegyzéket aláíró választópolgárok és a ténylegesen leadott szavazatok száma közötti különbség mindenképpen érvénytelen szavazat. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint csak akkor lehet elérni, hogy ezek az érvénytelen szavazatok ne legyenek figyelembe véve, ha mindegyik jelölttől levonásra kerülnek, hiszen így abban a szélső esetben sem érvényesülhet ilyen szavazat, ha az összes többletszavazatot egyazon jelöltre vagy listára adták le. A testület szerint „[e]z a szabályozási mód garancia arra, hogy egyetlen lista/jelölt esetében se maradjon érvénytelen – és ily módon választói akarat nélküli szavazat – a megállapított eredmény mögött. Végső fokon tehát arra szolgál a vitatott norma, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.”<sup>33</sup> A megoldás tehát egyformán alkalmazandó mindenkire, nem jelent eltérést az „egy ember – egy szavazat” elvétől.

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, és nem értékelte kellőképpen a szabályozás célszerűtlenségére vonatkozó érveket. Azáltal ugyanis, hogy minden jelölttől vagy listától levonják a különbséget, az érvénytelen szavazatok ugyanúgy kifejtik a hatásukat, hiszen ez a megoldás éppen a nominális különbséget hagyja érintetlenül. A Ve. 197. §-a ilyen formában tehát diszfunkcionális, mert mindenkit hátrányos helyzetbe hoz – csak éppen azt nem, akire az érvénytelen szavazatokat adták. Ahogy pedig arra a testület korábbi esetjogában

is rávilágított, a cél elérésére alkalmatlan szabályozás nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztnek.<sup>34</sup>

Amint látjuk, mindkét érdemi határozat az alkotmányjogi panasz elutasításához vezetett, egyúttal a választójog védelmének súlyos hiányosságaira mutatott rá.

*Az Abtv. 27. § szerinti panasz  
választási ügyekben*

Bíróági döntéseket támadó, 27. § szerinti panasz 78 alkalommal nyújtottak be az indítványozók a vizsgált időszakban, ebből 65-öt visszautasított az Alkotmánybíróság, a 13 érdemi határozatból azonban csak 7 került elutasításra.

A magas arányt képviselő visszautasító döntések között szinte valamennyi visszautasítási okra találunk példát.

Az állami szervek nem rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, így a Helyi Választási Iroda elnöke nem tekinthető érintettnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor.<sup>35</sup> Nem Alaptörvényben biztosított jog, tehát nem alapítható alkotmányjogi panasz a jogállamiság alapkövetelményét lefektető B) cikkekre, amennyiben annak kapcsán az indítványozó nem visszaható hatályú jogalkotásra vagy a felkészülési idő hiányára hivatkozik, a hatalommegosztás elvét lefektető C) cikkekre<sup>36</sup> vagy az Alaptörvény jogrendszerbeli helyzetét deklaráló R) cikkekre.<sup>37</sup> Ugyanígy nem lehet a panaszt tisztán az országgyűlési és önkormányzati választások alapelveit lefektető 2. cikk (1) bekezdésére,<sup>38</sup> valamint 35. cikk (1) bekezdésére alapítani.<sup>39</sup> Számos eljárásban a panaszos az Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot lefektető XXIV. cikkére hivatkozott, amelyek a támadott bírói döntésre nézve értelemszerűen nem szolgálhattak az alkotmányjogi panasz alapjául.<sup>40</sup>

A jogorvoslati lehetőségek kimerítése itt is követelmény, így amennyiben a választási bizottsághoz hibásan nyújtja be a kifogást a panaszos, minek következtében a bizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja azt, akkor az Alkotmánybíróság visszautasítja a panaszt a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányára hivatkozva.<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslat kimerítése „nem arra vonatkozik, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítése megtörtént, hanem arra, hogy a jogorvoslattal (jelen esetben az elsőfokon eljáró választási szerv határozata elleni fellebbezéssel) a panaszosnak kell élnie”.<sup>42</sup> Vagyis amennyiben a panaszos a rá nézve kedvezőtlen választási bizottsági döntés ellen nem fellebbez, akkor a későbbiekben már semmiképpen sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, még ha más személy jogorvoslattal is élt.<sup>43</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 29. §-a jelenik meg annak eszközeként, hogy a testület elkerülje azt, hogy negyedfokú „szuperbírósgként” funkcionáljon; jellemzően e szakaszra hivatkozva utasítja vissza azon ügyeket, amelyeknek alapjogi relevanciája nem kérdőjelezhető meg, azonban az azt kibontó törvényi szabályozás értelmezését a rendes bíróságokra kívánja hagyni a testület. Így választási ügyekben sem kérhető a bizonyítékok felülmérlegelése.<sup>44</sup>

Sok esetben merült fel az, hogy a panaszosok kifogásolták, hogy a Kúria vagy más bíróságok, illetve választási szervek helytelenül állapították meg érintettségük hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Ve. nem szabályozza részletesen az érintettséget; ennek kibontása a rendesbíróóságok feladata.<sup>45</sup> Ugyanígy a Kúria feladata annak megállapítása, hogy a panaszosok eleget tettek-e a kötelező jogi képviselőt előíró szabályoknak.<sup>46</sup> Ugyancsak az Abtv. 29. §-ra való hivatkozással utasította el azokat a panaszokat az Alkotmánybíróság, amelyek a nemperes eljárásból fakadó egyes sajátságokat, így például a nyilvános tárgyalás hiányát kifogásolták.<sup>47</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tehát az a következtetés vonható le, hogy az egyes eljárási kérdésekben a jogalkalmazó szervek nagy mozgástérrel rendelkeznek, vagyis ezek a kérdések nem kötöttek alapjogi szempontból.

Szintén az Abtv. 29. §-ra hivatkozással utasította vissza a testület azt a valódi panaszt, amely kérte az országos lista állításának feltételeit tartalmazó rendelkezés felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés széles döntési szabadsága mellett kifejtette, hogy ezen feltételek valamennyi pártra vonatkoznak, és „objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak”.<sup>48</sup> Meglátásunk szerint helyesebb lett volna a panaszt befogadni, és az érdemi elbírálás körében értékelni a listaállítás feltételeit, illetve azok vélt diszkriminatív voltát. Habár a jelölt és listaállítás joga a magyar alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alapjog – és így nem része a választójognak sem<sup>49</sup> –, mégis, a modern demokratikus körülmények és pártpolitizálási viszonyok között jelentős módon kihathatnak a passzív választójogra. A választási rendszer alkotmányossága és legitimitása kiemelten fontos, ezt és egy alkotmánybíróági határozat jobban meg tudja támogatni, mint egy végzésben elrejtett értékelés.

Végül megemlítendő, hogy gyakran a határozott kérelem hiánya miatt utasította vissza az Alkotmánybíróság az indítványokat. A legjellemzőbb visszautasítási ok az az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének,<sup>50</sup> valamint az alaptörvény-ellenesség indoklásának<sup>51</sup> hiánya, illetve ezek együttes<sup>52</sup> hiánya volt.

Ezek a panaszok valóban olyan hiányosak voltak – jellemzően a határozott kérelem hiánya miatt –, hogy az érdemi elbírálásukra nem lett volna mód. Kivételként a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés említhető, ahol az Alkotmánybíróság a határozott kérelem hiánya miatt utasította vissza a panaszt, holott az valóban részletes indokolást tartalmazott mind a hivatkozott alapjog, mind a támadott jogszabályhely, valamint az alkotmányos összefüggés vonatkozásában. Egyetértünk a Paczolay Péter és Stumpf István különvéleményeiben foglalt érvekkel, amelyek szintén a befogadás mellett szólnak.<sup>53</sup>

Az Alkotmánybíróság nem mindig következetes a formai szempontú elutasítás és az ügy érdemében való állásfoglalás elhatárolásában. A levélszavazatok érvényességével kapcsolatos döntésében a panaszt visszautasította, végzésében azonban levezette, hogy álláspontja szerint a Kúria értelmezése téves: „[n]incs tehát olyan jogszabályi rendelkezés a Ve.-ben, amely akár a kiküldött válaszboríték vagy a biztonszági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. [...] Nem szerepel a Ve.-ben olyan jogi korlátozás, mint amelyet a Kúria végzése a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján kiolvasott [...]”.<sup>54</sup> Majd rámutatott, hogy a testület gyakorlata alapján a Kúria nem jogosult a Ve. szabályait „kiegészíteni” a törvényben kifejezetten nem szereplő követelmények előírásával. A panaszt mindezek ellenére visszautasította, mivel levezetése szerint ez a kérdés nem jog-, hanem ténykérdés, mivel a panasz „arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság döntése nyomán a Kúria és az NVB értékelje újra az NVI-nek a szavazatok megszámlálására irányult tevékenységét, más megfogalmazásban a kúriai döntéssel felülvizsgált NVB által hozott határozat mellékletét képező jegyzőkönyv ténymegállapításait”.<sup>55</sup> Egyetértünk a Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában foglaltakkal, miszerint a testület visszautasítás esetén még feltételesen sem dönthet az érdemi kérdésről.<sup>56</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz alapján indult eljárások tizenhárom esetben végződtek érdemi döntéssel; ezekből hét elutasító döntés. Csaknem valamennyi érdemi döntés fókuszában a IX. cikkben foglalt véleménynyilvánításhoz való jog állt – nem közvetlenül érintették tehát a választójogot.<sup>57</sup>

A jelölteket megillető mentelmi jog és a választójog összefüggéseivel foglalkozott a 3093/2018. (III.

26.) AB határozat. A testület szerint a mentelmi jog a passzív választójog gyakorlásának garanciája; nem alapjog, hanem a jogosultakat az alkotmányos szervnél betöltött közjogi tisztségük, közhivatali jogállásuk alapján illeti meg. A mentelmi jog nem üresíthető ki, de mértéke eltérő lehet.<sup>58</sup> A mentelmi jog eredetileg az Országgyűléshez kapcsolódó, azt védő intézkedés, ekként értelmezhető a jelöltek esetében is. Ezt a jogértelmezést alkalmazta a Kúria is, és ép-

pen ezért nem állapította meg az indítványozó passzív választójogának a sérelmét.<sup>59</sup> Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság túl élesen választja el a mentelmi jogot és a passzív választójogot, holott azok a jelöltség időszakában szorosan összekapcsolódnak: a mentelmi jog alapvetően érinti a jelölt passzív választójogát. Erre jó példa az is, hogy a panaszos az előzetes letartóztatás során később – a büntetés-végrehajtási intézet előzetes engedélye nélkül – rádióinterjút adott, amelyben a választásokkal kapcsolatos nyilatkozatot

tett, azonban ezzel összefüggésben a büntetés-végrehajtási intézet fegyelmi eljárást indított ellene, amelynek során felelősségét megállapították.<sup>60</sup> Mivel törvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, ezért meglátásunk szerint az Alkotmánybíróságnak – Stumpf István párhuzamos indokolásával egyetértve<sup>61</sup> – vagy meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, vagy érdemben vizsgálnia kellett volna az NVB-ügyben meghozott, a mentelmi jogot felfüggesztő határozatát.

*Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz választási ügyekben*

A Ve. hatálybalépését követően a választójoggal összefüggésben két esetben fordultak indítványozók közvetlen alkotmányjogi panasszal a testülethez.

A levélben szavazás jogintézményének felülvizsgálatára végül – a fent is ismertetett sikertelen kísérleteket követően – érdemben az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz nyomán, a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat keretében került sor. A panasz befogadásával kapcsolatban a testület megerősítette az érintettséggel kapcsolatosan kialakított „belátható jogsérelem” tesztjét, amely alapján „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a

*panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik*”.<sup>62</sup> Jelen ügyben az indítványozó még a választásokat megelőzően nyújtotta be panaszát, a jogszabályt esetében tehát még nem alkalmazták, az Alkotmánybíróság azonban – utalva a belátható jogsérelem tesztjére – megállapította az érintettséget.<sup>63</sup> Ez a választójog gyakorlásával összefüggésben még határozottabban megfogalmazható igény, hiszen e jog meghatározott időközönként történő gyakorlása révén az esetleges jogsérelem nem reparálható, a tényleges jogsérelem bevétele tehát nem lehet elvárás.<sup>64</sup>

A határozat a panaszt elutasította. Kifejtette, hogy a támadott szövegrész nem áll közvetlen kapcsolatban az indítványozó választójogának sérelmével, hiszen az a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkre nézve tartalmaz rendelkezéseket. A támadott rendelkezés megsemmisítése nem vezetne a kifogásolt helyzet megváltozásához, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azonban nem látta alkalmazhatónak a testület.

Az Alkotmánybíróság szerint a levélben szavazás lehetőségének hiánya „nem is érinti, ezért nem is korlátozza az aktív választójog részét képező szavazati jogot”, mivel a választópolgárt nem zárja el a szavazástól, illetve alanyi jogát nem szünteti meg. Ennél fogva a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazható.<sup>65</sup> A testület az Alaptörvény diszkrimináció tilalmát tartalmazó XV. cikkkel kapcsolatban lefolytatott észszerűségi tesztrel összefüggésben pedig kifejtette, hogy a lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők tekintetében a megkülönböztetés objektív és tényszerű indoka a lakóhely, illetve abból következően az állammal fennálló kapcsolat eltérő intenzitása. Emellett a korlátozást együtt kell nézni a ténnyel, hogy a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők választójoga nem teljes.

Az észszerűségi teszt lefolytatásával kapcsolatos, a szakirodalomban is elemzett következtetések mellett<sup>66</sup> a választójogra nézve a legaggasztóbb a testületnek az alapjog terjedelmét leszűkítő értelmezése. A választójog alanyi oldalának és a választójog gyakorlásának különbségét az Alkotmánybíróság helyesen látta a regisztrációt vizsgáló 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, jelen határozatban azonban tévesen vont le azt a következtetést, hogy a választójog gyakorlásának szabályai nem érintik az alapjog tartalmát, ezáltal a szükségességi-arányossági teszt sem alkalmazandó. A különbség valójában csak a korlátozás jogforrási szintjét érinti, amennyiben a választójog korlátait az Alaptörvény a magyarországi lakóhely kivételével taxatív felsorolja, míg a választójog gyakorlására vonatkozóan a korlátok megállapítását törvényhozási hatáskörbe utalja.<sup>67</sup> Kérdés, hogy a jö-

vőben a testület melyik megközelítést alkalmazza majd.

Emellett az ügy felveti a Ve. 233. §-ban foglalt eljárási határidők alkalmazásának kérdését. Az eljárás az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult, így az Alkotmánybíróságot nem kötötték a rövid határidők, ez pedig oda vezetett, hogy a 2014-es országgyűlési választásokat megelőző panasz tárgyában csak 2016 áprilisában született érdemi döntés. Ez felveti annak a kérdését, hogy nem lenne-e szükséges a közvetlen panaszra is rövidebb határidőt előírni, amennyiben a választójog sérelme adja az indítvány alapját.

A másik, érdemben elbírált, 26. § (2) bekezdés szerinti, választójoggal foglalkozó határozat a fővárosi közgyűlés megválasztását vizsgálta. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övj.) vonatkozó szakaszaival az Alkotmánybíróság első ízben utólagos normakontroll keretében foglalkozott;<sup>68</sup> a testülethez az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is érkezett, mely ugyancsak a közgyűlés megváltozott összetételét sérelmezte.<sup>69</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozatában a testület az indítványt érdemi vizsgálatra befogadta, azzal az indokolással, hogy az elbírálás pillanatában már lezajlottak a választások, így megállapítható az indítványozó érintettsége. Álláspontunk szerint, alapul véve a fent részletezett levélben szavazást elbíráló határozatot, az érintettség a választásokat megelőzően is fennállt, hiszen a panaszolt jogsérelem belátható időn belül történő közvetlen bekövetkezése már a választásokat megelőzően is megállapítható volt.

A testület határozatában az Alkotmánybíróság korábbi, 26/2014. (VIII. 23.) AB határozatát vette alapul. Ez alapján kimondta, hogy az eltérő lakosság-szám miatt ténylegesen felmerül ugyan az egyenlő választójog sérelmének fenyegetése, de a jogalkotó olyan szabályozási elemeket épített be, amelyek ellensúlyt képeznek. Az Alkotmánybíróság szerint ilyennek tekinthető az a szabály, amely alapján „a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosság-számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság-számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt”. Ez pedig „a fővárosi közgyűlési döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.”<sup>70</sup> A testület tehát a választást és a megválasztott képviselők tevékenységét egyazon folyamat két részeként értelmezte.<sup>71</sup>

Álláspontunk szerint a határozat hibásan kapcsolja össze a választójog gyakorlásának és az ez által felhatalmazott személyek hatalomgyakorlásának a folyamatát. Egyetértünk Paczolay Péternek a 26/2014. (VIII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményé-

vel, miszerint a kettős többség intézménye már nem képes a választójog egyenlőségének sérelmét kiküszöbölni.<sup>72</sup>

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Az alkotmányjogi panasz választójog védelmében betöltött szerepe kapcsán az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata alapján kijelenthető, hogy noha a szabályozási környezetet változásait és a testület funkcióinak hangsúlyeltolódásait alapul véve e jogvédelmi eszköz súlyának növekedésére lehetett számítani, mégis, a befogadási és az érdemi elbírálás egyes, jelen tanulmányban is bemutatott sajátosságai miatt erre nem került sor. Vagyis, az alkotmányjogi panasz nem töltött be olyan fontos szerepet a választójog védelmében, mint amelyet a szabályozási környezet, illetve az alapjoghoz kapcsolódó szubjektív és objektív jogvédelmi igény indokolt volna.

Ez részben a befogadási gyakorlatra vezethető vissza. Az azonos ténybeli és jogi alapon nyugvó panaszok magas száma miatt pusztán a visszautasított és érdemben elbírált ügyek arányából nem következtethetünk a gyakorlat pontos paramétereire; mindazonáltal beszédes az érdemi elbírálások alacsony száma. Ez különösen annak fényében aggályos, hogy mind a Vjt., mind pedig a Ve. ebben az időszakban került először alkalmazásra; különösen fontos tehát, hogy – érdemi – alkotmánybíró-sági gyakorlattal legyen megtagadva az új szabályozás, ez pedig a befogadási gyakorlat rugalmasságát igényli.

Ezzel összefüggésben kiemelhetjük az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott panasz alapján induló levélben szavazás kapcsán született végzést: ebben az esetben az érintettség szűk értelmezése megkérdőjelezi, hogy a testület mennyiben kész érdemben elbírálni a választójoggal kapcsolatos diszkrimináció érintő szabályozást. Álláspontunk szerint – ugyancsak az alapjoggal való szoros kapcsolat miatt – a Ve. ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírságot megállapító 124. § (2) bekezdését támadó egyes panaszok is érdemi elbírálásra alkalmasak voltak. Hasonló szempontok mentén lett volna fontos érdemi határozatban elbírálni azt a valódi panaszt, amelyben az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az indítványozó a Vjt. országos lista állításának feltételeit megállapító rendelkezéseinek felülvizsgálatát kérte.

Problémát jelent a fentiek szerint a formai okból való elutasítás és az érdemi elbírálás összeecsúsása is.

Összességében tehát elmondható, hogy habár a panaszok jelentős részében indokolt volt a visszautasítás, néhány esetben indokolt és fontos lett volna az érdemi elbírálás, és ezzel összefüggésben az érintettség tágabb értelmezése.

Az, hogy az alkotmányjogi panasz nem, vagy csak részben tudta alapjogvédelmi funkcióját betölteni, a befogadási gyakorlat mellett az érdemi határozatoknak is köszönhető.

A hagyományos panasz alapján indult, győztes-kompenzáció alkotmányosságát vizsgáló határozatban meglátásunk szerint hibásan vezette le a testület a szükségességi-arányossági teszt alkalmazhatatlanságát – amely gyakorlatot később, a fővárosi közgyűlés választásának alkotmányosságát vizsgáló, közvetlen panasz alapján meghozott határozata is megerősített.<sup>73</sup> Álláspontunk szerint az egyenlő választójog alapelve és a választójog mint alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással. Ezért minden esetben külön vizsgálatot igényel, hogy a választójog egyenlőségének sérelme egyben a választójog sérelmét is jelenti-e, és ha igen, akkor el kell végezni a szükségességi-arányossági tesztet. Az Alkotmánybíróság ezt a vizsgálatot rendre elmulasztotta, illetve

formalitássá szűkítette. Továbbá, az egyes határozatokban a választási rendszerrel kapcsolatos következtetések, így például az arányosság és az egyenlő választójog teljes szétválasztása, illetve az egyenlő választójog sérelmének fővárosi közgyűlési döntéshozatali szabályok általi kompenzációja szintén kérdésessé teszik, hogy a jövőben mennyire lesz hatékony a testület fellépése a választójog védelmében.

A szavazattöblet kezeléséről szóló határozat is komoly hiányosságokban szenved: a testület elmulasztotta mélységében vizsgálni az adott szabályozást és annak hatását; ez oda vezetett, hogy a jogrendszer része maradt egy olyan norma, amely a cél elérésére nem alkalmas, és korlátozza választójogot.

A mentelmi jog és a választójog éles elválasztását eredményező határozat pedig azt kérdőjelezi meg, hogy a jövőben a büntető-eljárási kényszerintézkedés alatt állók miként gyakorolhatják majd passzív választójogukat, illetve mentelmi joguk felfüggesztése esetén milyen jogorvoslati rendszer áll majd rendelkezésükre – a jelenlegi gyakorlatból kiindulva: semmilyen.



Végezetül, az érdemi határozatok közül a levélben szavazást elbíráló érdemi határozat tekinthető a leg-problematisabbnak a választójog védelme tekintetében; ugyanis (a döntés egyéb következtetlenségeiről most nem beszélve) a testület a választójog alanyi oldalát és gyakorlását – korábbi gyakorlatával, a dogmatikai megfontolásokkal, valamint az alapjog funkcióival szembe menve – olyan módon különítette el, hogy a választójog gyakorlását érintő korlátozásokat mintegy kivonta a választójog védelmi köréből.

A panaszok kapcsán fontos még kitérni az egyik lényegi sajátosságra: a rövid eljárás határidőre. Egyfelől azt láthattuk, hogy a közvetlen panasz esetén a határidő nem alkalmazható, ez pedig azt eredményezte, hogy a levélben szavazás kapcsán keletkezett panasz a 2014-es országgyűlési választások előtt került benyújtásra, a testület azt azonban csak jóval a választások után, 2016 tavaszán bírálta el érdemben. Felmerül tehát a határidő közvetlen panaszra való kiterjesztésének kérdése.

Másfelől azonban a jogintézmény értékelésénél fontos kitérni arra, hogy egyes határozatok esetében – így különösen a győzteskompenzációt vizsgáló döntés esetében – látszott, hogy a testületnek nem volt ideje arra, hogy a vizsgált jogintézményt mélységében elemezze. A választójoggal kapcsolatos szabályozás értékelése rendszerint több tényező – például korábbi választási eredmények, más államok gyakorlata – figyelembevételét igényli, amire kevés lehet a három plusz három munkanap. Érdemes lenne tehát megfontolni a rövid határidő alkalmazásának differenciálását, ami például lehetővé tenné, hogy különösen bonyolult esetben a testület bizonyos mértékben kitolja a határidőt.

Az Alkotmánybíróság azonban a határidő-módosításra irányuló jogalkotói akarat hiányában is sokat tehet a választójog védelme érdekében. A fentiek szerint a formai szempontból történő elutasítások számának csökkenéséhez vezetne a befogadási eljárásban a feltételek indítványozóbarát értelmezése, a belátható jogsérelem fogalmának alkalmazása; tartalmi szempontból pedig szükséges lenne a jogalkotó mérlegelési szabadságára való hivatkozás visszafogottabb alkalmazása, helyette a választójog alapjogi megközelítéséből következő dogmatikai szempontok alkalmazása.

A választójog védelmének ily módon történő megerősítése azért is elengedhetetlen, mivel a testület gyakorlata szerint a választójog kiemelten fontos politikai jog, a választópolgárok ugyanis kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.<sup>74</sup>

1. A változások elemzésére ld. pl. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság 2010–2015*, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 442–479.
2. DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, 1998. 24–27.
3. Akárcsak a 31/2000. (X. 20.) AB határozat (ABH 2000, 210.). Az AB gyakorlata nem egységes e tekintetben, ehhez lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-Orac, 2014. 38.
4. Uo. 28–288.
5. Például a választási regisztráció alkotmányosságának vizsgálata: 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
6. Például a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának szabályait vizsgáló határozat: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
7. Például a kétszázalékos kampánytámogatás-visszafizetési küszöböt vizsgáló határozat: 3001/2015. (I. 12.) AB határozat. Érdemes kiemelni, hogy a határozat a kétszázalékos visszafizetési küszöböt egyértelműen a (passzív) választójoggal összefüggésben vizsgálta, lefolytatva a szükségességi-arányossági alapjogi tesztet. Lásd 3001/2015. (I. 12.) AB határozat [25]–[30].
8. Ennek alkalmazása következtében került sor például az országgyűlési választások kerületi határaival kapcsolatban a mulasztás megállapítására, valamint az Országgyűlés felhívására, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget úgy, hogy a választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el. Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.
9. 31/2014. (X. 9.) AB határozat [23]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés [13].
10. BODNÁR Eszter – SONNEVEND Pál – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés*, in *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*, szerk. BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát, Budapest, HVG-Orac, 2014. 24.
11. Jelen tanulmányban az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panaszra „hagyományos panaszként”, a 26. § (2) bekezdése szerinti panaszra „közvetlen panaszként”, míg a 27. § szerinti panaszra „valódi panaszként” utalunk.
12. Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről („Ügyrend”).
13. „Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elle-

*ni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.*”

14. 3141/2014. (V. 9.) AB határozat [22]. Legutóbb a 3171/2018. (V. 22.) AB határozatban alkalmazta együtt az Abtv. 26. § (1) bekezdést, valamint a Ve. 233. § (1) bekezdést az Alkotmánybíróság.
15. Nem alkalmazandók a döntés közlésének elmaradása, illetve az elháríthatatlan külső ok fennállta esetén alkalmazandó rendelkezések, nincs lehetőség hiánypótlásra, a jogalkotó meghallgatására, az indítvány kiegészítésére és az eljárás felfüggesztésére sem.
16. Nem értünk tehát egyet Pokol Bélának a 3141/2014. (V. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontjával.
17. A 2014. évi választásokkal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot feldolgozó eredeti kutatás a Kúria és Alkotmánybíróság támogatásával készült.
18. 2011. évi CCIII. törvény, Vjt.
19. Ez történt például a Vjt. töredékszavazatok számítását és mandátumelosztást tartalmazó 15–16. § vizsgálata esetében. Lásd 3152/2014. (V. 9.) AB végzés. Nagy számú esetben volt ugyanez az elutasítás indoka, mikor az ajánlószelvényeket időben visszaadni elmulasztó panaszos nem időben fellebbezett az NVB-hez. Lásd például: 3050/2014. (III. 24.) AB végzés.
20. Lásd például 3053/2015. (III. 13.) AB végzés [15]. Kivétel a B) cikk esetében a visszaható hatályú jogalkotásra, valamint a felkészülési idő hiányára való hivatkozás.
21. Lásd például 3076/2014. (III. 26.) AB végzés [8]–[13].
22. 3136/2014. (IV. 24.) AB végzés [21]–[22].
23. Pl. 3088/2014. (IV. 1.) AB végzés [14]–[19].
24. 3150/2018. (V. 7.) AB végzés.
25. 3048/2014. (III. 13.) AB végzés.
26. Lásd még: BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határöntúli magyarok választójogának gyakorlásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2016/3. 10. 3. lj.
27. A végzéssel azonos indokolással utasította vissza a szintén a Ve. 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” részét támadó, az Abtv. 26. § (1) bekezdés és Nsztv. 79. § (3) bekezdésre alapított panaszt 3212/2016. (X. 26.) AB végzésében a testület. Az indokolás annyiban kiegészült, hogy utalt az időközben megszülető, a jogintézményt érdemben elbíráló, lent is ismertetett 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatra. Álláspontunk szerint Stumpf István különvéleményében mind a jogszabályhely alkalmazásával, mind pedig a népszavazáshoz való jog és választójog közötti egyenlőségtétellel kapcsolatban helyes kritikát fogalmaz meg a többségi határozattal kapcsolatban. Lásd 3212/2016. (X. 26.) AB végzés [28]–[41] pontokat.
28. Emellett érvel Kiss László különvéleményében; lásd a [46]–[51] pontokat. Álláspontunk szerint ez a megközelítés nincs összhangban a hagyományos panasz egyik kiemelt funkciójával, vagyis azzal, hogy a jogrendszer megtisztítsa az alaptörvény-ellenes, illetve az érintett alapjogát sértő normáktól. Ugyanis minden olyan esetben, mikor a választási bizottságok a panaszos által alaptörvény-ellenesnek gondolt normát alkalmaznak, akkor a panaszos a Kúria előtti felülvizsgálati kérelemben nem jogszabálysértésre, hanem alaptörvény-ellenességre fog hivatkozni, ennek célja azonban nem az, hogy a Kúria érdemben elbírálja az ügyet, hanem az, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon. A Kiss László által a különvéleményében képviselt álláspont lényegében kizárná, hogy a panaszosok egyidejűleg kimerítsék a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeiket, és hogy a Kúria alkalmazza is az ügy alapját képező szabályt.
29. Indokolás [31]–[32].
30. Indokolás [33].
31. Az arányosság és egyenlő választójog kapcsolatának úragondolásához lásd: VARSÁNYI Benedek: Egyenlő választójog – arányos választási rendszer, *Fundamentum* 2006/3, 107–114.; Ehhez és a konkrét határozat kritikájához lásd: MÉCS János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében, in *Tudományos Diákköri Dolgozatok 2015*, szerk. KÁLMÁN Bence – TAR Adrienn, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2015, 45–84.
32. BODNÁR (3. lj.) 114–115.
33. 3171/2018. (V. 22.) AB határozat [24].
34. 15/2016. (IX. 21.) AB határozat [53].
35. 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés.
36. 3062/2016. (III. 22.) AB végzés [18].
37. 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés [16].
38. 3146/2014. (V. 9.) AB végzés [17].
39. 3143/2014. (V. 9.) AB végzés [16].
40. 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés [28]–[29].
41. 3074/2014. (III. 26.) AB végzés [8]–[12].
42. 3289/2014. (XI. 11.) AB végzés [15].
43. 3288/2014. (XI. 11.) AB végzés; 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés.
44. 3275/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]–[17].
45. 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés [11]–[17]; Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3042/2015. (II. 20.) AB végzés.
46. 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés.
47. 3075/2014. (III. 26.) AB végzés [18]–[19]. Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés.
48. 3049/2014. (III. 24.) AB végzés [15].
49. 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38. – Lásd BODNÁR (3. lj.) 38–39.

50. 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés.
51. 3062/2016. (III. 22.) AB végzés.
52. 3323/2014. (XII. 10.) AB végzés.
53. Paczoly Péter különvéleményéhez csatlakozott Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Stumpf István. Stumpf István különvéleményéhez csatlakozott Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Paczoly Péter.
54. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [28].
55. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [34].
56. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés [39]–[44].
57. A tanulmány fókuszsa miatt ezen határozatok tartalmának ismertetésével nem tudunk foglalkozni.
58. 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [52], [58]–[60].
59. 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [67]–[75].
60. Az ügy az Alkotmánybíróságig ment; a panaszos a büntetés-végrehajtási intézet elmarasztaló határozatát először az NVB, majd a Kúria előtt támadta meg, azzal érvelve, hogy az sértette a választójogát, illetve a Ve. egyes alapelvi rendelkezéseit. Mind az NVB, mind pedig a Kúria arra hivatkozva utasította vissza a jogorvoslatot, hogy az ügy nem választási ügy. Az Alkotmánybíróság is ebből indult ki, megállapítva, hogy a Kúria döntése nem az ügy érdemében hozott döntés, így végzésével elutasította a panaszt. Lásd 3176/2018. (V. 22.) AB végzés.
61. Lásd 3093/2018. (III. 26.) AB határozat [115]–[117].
62. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66].
63. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [24]–[29].
64. BODNÁR-VARSÁNYI (26. lj.) 10.
65. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [47].
66. BODNÁR-VARSÁNYI (26. lj.) 14–15.
67. BODNÁR-VARSÁNYI (26. lj.) 13.
68. Lásd 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat. A határozat kritikáját ld. HALMAI Gábor: Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről, *Fundamentum*, 2014/4, 88–91.
69. Mivel az Abtv. 31. §-ában foglalt, *res iudicatát* lefektető szabály úgy rendelkezik, hogy ítélt dolog csak alkotmányjogi panasz vagy a bírói kezdeményezés alapján felülvizsgált jogszabály esetén állapítható meg, és mivel a szóban forgó 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat utólagos normakontroll hatáskörben született, ezért az Abtv. kérdéses szakasza nem alkalmazandó.
70. 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [45]–[46].
71. 3002/2015. (I. 12.) AB határozat [26].
72. „*A kettős döntéshozatali rendszer legitimitását kívánja teremteni a fővárosi közgyűlés döntéseihez. E célnak és a választott eszköz alkalmasságának megítélése nem ennek az ügynek a tárgya. A fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselők közül álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható. A választáshoz való jog mint alapjog a leadott szavazatoknak mandátumokká való alakításáig tart, és nem tovább.*” 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [144].
73. 3002/2015. (I. 12.) AB határozat [25].
74. Először ld. 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.